



**POLÍTICA AMBIENTAL E GESTÃO
MUNICIPAL NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

*Profs. Adauto Lucio Cardoso & Orlando A. dos Santos Jr.
Série Estudos e Debates N ° 23
Junho 1997*

*Trabalho apresentado em março de 1997, no Seminário Latino Americano
“Desarrollo y Medio Ambiente en la Práctica Urbana” realizado em Rosário -
Argentina.*

*Orlando Alves dos Santos Júnior é doutorando do IPPUR/UFRJ e Diretor da
FASE-RJ.*

SÉRIE ESTUDOS & DEBATES

Nova Série

A Série Estudos e Debates, publicação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, divulga trabalhos inéditos no campo do Planejamento Urbano e Regional. As opiniões emitidas nos textos são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente o ponto de vista do IPPUR.

Corpo Editorial:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Pedro Abramo Campos

Henri Acselrad

Coordenação de Documentação e Divulgação:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Coordenador

Leila Albertin Piccoli - Assistente de Coordenação

Ana Lucia Ferreira Gonçalves - Bibliotecária Chefe

Direção:

Hermes Magalhães Tavares - Diretor

Jorge Luiz Alves Natal - Coordenador de Ensino

Rainer Randolph - Coordenador de Pesquisas e Projetos

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Coordenador de Documentação e Divulgação

Colaboraram na produção deste trabalho:

Carlos César Passos de Mello - Assistente do CEPED

Maria Luiza Jardim - Bibliotecária

Josemar do Espírito Santo - Setor de Reprografia

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR

Prédio da Reitoria, 5º andar, sala 543

Cidade Universitária - Ilha do Fundão

Cep: 21910-240 - Rio de Janeiro - RJ.

Tels: (021)590.1191 / 290.2112 ramais: 2748 / 2755 - Fax: (021)230.4046

C268p

Cardoso, Adauto Lucio

Política ambiental e gestão municipal na região metropolitana do Rio de Janeiro / Adauto Lucio Cardoso, Orlando Alves dos Santos Júnior. Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1997.

37p. : 30cm. -- (Série Estudos e Debates; n. 23)

Inclui bibliografia.

1. Política Ambiental - Rio de Janeiro, Região metropolitana do (RJ).
2. Rio de Janeiro, Região metropolitana do (RJ) - Aspectos ambientais
3. Política urbana - Aspectos ambientais. I. Santos Júnior, Orlando Alves dos II Título III. Série.

CDD - 333.7

1. Introdução.

Os anos recentes trouxeram à tona a necessidade de que o Estado assumisse com vigor cada vez maior o controle sobre a qualidade do meio ambiente. Os desafios lançados pela crise ambiental logo ultrapassariam os limites dos Estados nacionais e, sob a ameaça de catástrofes globais, levaram à necessidade de entendimentos de nível internacional, que vieram a compor uma política ambiental global, desenvolvida através de acordos e convenções multilaterais que subordinam as diretrizes políticas internas de cada país às necessidades acordadas de mecanismos de proteção ao equilíbrio da biosfera.

Paralelamente a esta tendência globalizante, o tema do equilíbrio ambiental, ancorado em uma grande receptividade da mídia e em uma militância ecologista agressiva, trouxe para todas as esferas de poder a reflexão sobre a temática ambiental. Este fato ocorre em um momento onde a crise do Estado e a força das correntes neoliberais apontam para um processo crescente de descompromisso dos governos centrais com a problemática social, ampliando-se o debate sobre a descentralização dessas políticas. Este tema é acionado tanto pela esquerda, que vê a instância local como a mais apropriada para um controle popular sobre a ação governamental, quanto pela direita, que coloca a descentralização no âmbito de sua idéia de "Estado mínimo". O movimento ecologista é particularmente sensível a este debate, tendo em vista a visualização de uma "utopia ecológica" onde a dimensão do Estado nacional se perde, e os níveis local e global emergem como os territórios de uma nova cidadania¹.

¹Ver, a respeito, Topalov. "De la planification à l'écologie. Naissance d'un nouveau paradigme de l'action sur la ville et le habitat?" **Anais da 5ª Conferência Internacional de Investigação sobre a Moradia. Montreal, julho 1992.**

O presente texto tem por objetivo desenvolver algumas reflexões sobre os desafios colocados para a descentralização da gestão ambiental na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Essa reflexão se baseia em pesquisa realizada sobre o processo de elaboração da Constituição Estadual, das Leis Orgânicas e dos planos diretores dos municípios que compõem a região. Complementando a análise, os resultados encontrados, relativos às mudanças no aparato jurídico-institucional destes municípios, são confrontados com pesquisa de campo sobre a estrutura administrativa e o processo decisório dessas prefeituras. A problemática da gestão ambiental é desenvolvida, tendo como pano de fundo o quadro geral das políticas municipais, como apresentado nas novas Leis Orgânicas e planos diretores. Por outro lado, a Região Metropolitana é também comparada com as conclusões de pesquisa sobre as grandes cidades brasileiras. Ênfase especial será dada à política urbana, pelas suas evidentes relações com a temática ambiental.

2. Política ambiental: algumas tendências recentes:

A criação e a institucionalização da política ambiental no país data do início da década de 70, como consequência da I Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, em 1972. Até então, algumas leis, como o Código de Águas, o Código Florestal ou a legislação de proteção à fauna, todos de 1934, estabeleciam as diretrizes básicas sobre o tema, visto então sob a ótica da proteção aos recursos naturais.

Em 1973 o Governo Federal cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), e, em 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) irá estabelecer, pela primeira vez, princípios básicos para uma política ambiental:

"A montagem de uma política eficaz, nesse campo, sob orientação federal, compreende: legislação básica; institucionalização da ação de governo, para organicidade e continuidade, à luz de estudos que ainda são preliminares, em certos campos; e mecanismos de controle e fiscalização, capazes de assegurar razoável implementação da orientação estabelecida.

Tal política atuará em três áreas principais:

- Política de meio ambiente na área urbana, para evitar a ação poluidora, no ar e na água, principalmente, em decorrência da instalação de unidades industriais, em locais inapropriados e do congestionamento do tráfego urbano; e a fim de assegurar às populações das áreas metropolitanas e dos outros centros urbanos, a infra-estrutura mínima de fornecimento de água, de boa qualidade, de um sistema de esgotos adequado e de áreas de recreação (PLANASA, Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales).
- Política de preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais.
- Política de defesa e proteção da saúde humana."²

Como se pode ver, o tom do documento conserva um viés "desenvolvimentista", próprio do momento em que foi veiculado. No II PND, o tema da preservação ambiental aparece, significativamente, no mesmo capítulo do tema do desenvolvimento urbano, e como mostra o texto citado acima, os problemas urbanos aparecem na agenda da política ambiental como uma das 3 áreas prioritárias.

Estas diretrizes serão seguidas pela SEMA que começa a propor as primeiras iniciativas de legislação, tendo como enfoque principal o controle da poluição industrial, para o qual estabelece normas e critérios e criando, em 1979, um novo modelo de zoneamento industrial.

Em 1981, a Lei 6.938/81 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Esta legislação irá estabelecer com maior precisão o campo de ação do governo na área, prevendo a formação de um sistema nacional de proteção ambiental. Através desta lei, é criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), entidade que congregava representantes do Poder Público, dos Estados, e da sociedade civil organizada.

O CONAMA tem caráter deliberativo e através de suas "resoluções" irá normatizar e estabelecer os elementos básicos para a política ambiental, como a definição de

² BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1974, p. 93.

padrões de emissão, níveis de poluição, e a regulamentação dos novos instrumentos, como a Área de Proteção Ambiental (APA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

A Lei 6938/81 marca uma primeira mudança qualitativa na política ambiental, seja pela abrangência dos temas abordados, seja pela eficácia dos instrumentos propostos. Uma análise das resoluções do CONAMA mostra como vão se estruturando as principais preocupações governamentais na área. Em primeiro lugar, nota-se um esforço sistemático para submeter as políticas setoriais do governo federal a um controle, visando reduzir seu impacto sobre o equilíbrio ambiental. Em segundo lugar, a política de combate à poluição vai progressivamente cedendo terreno ao tema da criação de áreas de preservação.

Em 1985 a estrutura institucional se modifica com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Desta vez, a articulação entre a questão ambiental e urbana é estabelecida não mais a partir do tema da poluição industrial, mas a partir da questão do saneamento, como se pode depreender da análise dos "considerandos" do dispositivo legal que cria o novo ministério:

"CONSIDERANDO que a política do meio ambiente, pela sua enorme relevância e sua inter-relação com o saneamento básico e com o desenvolvimento urbano, reclama também uma atuação dinâmica do Estado;

CONSIDERANDO, enfim, que somente com a criação de um órgão de nível ministerial se poderá dispor de um instrumento adequado para formular e desenvolver políticas públicas coerentes e efetivas nessas áreas do desenvolvimento social (saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e meios ambiente)."

(Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985)

Em síntese, a institucionalização da política ambiental, a nível federal, até 1988, tem como princípio uma unidade entre a política urbana e ambiental. Essa unidade era possível pelo fato de a questão ambiental definir-se, neste momento, principalmente como um problema de poluição ou de saneamento.

Todavia essa unidade pretendida não se concretizou na prática, como mostra a questão do saneamento. A análise da gestão da política de saneamento no período 1964 -1990 revela um modelo centralizado política e financeiramente no nível federal e sem participação da sociedade civil na sua formulação e execução. Além disto,

percebe-se uma concepção fragmentada entre as políticas urbanas, de saneamento e meio ambiente, restringindo-se a primeira a provimento de habitação e sistema viário, a segunda ao atendimento dos serviços de água e esgoto, enquanto a última mantém-se vinculada principalmente às demandas de controle da poluição e criação de áreas de preservação e proteção.

Em síntese, a gestão nacional do saneamento pode ser caracterizada pela (i) inexistência de uma política nacional de saneamento, esta entendida por uma concepção clara de gestão, diretrizes que normatizem sua implementação e por instrumentos que viabilizem sua execução; (ii) existência de vários órgãos a nível federal responsáveis pela execução de obras e ações de saneamento, traduzindo-se em intervenções desarticuladas e orientadas segundo interesses políticos próprios. Esta quadro agrava-se ainda mais, quando analisa-se os órgão responsáveis a nível estadual e municipal que, da mesma forma, concorrem entre si em torno das responsabilidades na área; (iii) ausência de critérios que orientem a distribuição dos recursos federais, estaduais e municipais nos respectivos orçamentos, resultando na má aplicação dos investimentos realizados; e (iv) inexistência de mecanismos eficazes e democráticos de participação popular e controle social sobre a gestão do saneamento a nível federal, estadual ou municipal. Além disso, ainda não existe lei federal que normatize a política nacional de saneamento.

O debate ambiental na sociedade, ao longo da década, deslocou-se da questão da poluição para temas mais ligados a ameaças globais para a sobrevivência da humanidade, como a questão do efeito estufa, da destruição da camada de ozônio e das ameaças à biodiversidade. A ênfase sobre o gestão das florestas tropicais da Amazônia, assumida pelos organismos governamentais e internacionais, é fruto deste deslocamento. Este processo irá se materializar, em termos institucionais, na extinção do MDU, quando as políticas urbana e ambiental se autonomizam de direito.

A criação e o desenvolvimento da política ambiental se deu a partir de uma "divisão do trabalho" entre as instâncias federais e estaduais. A formulação da legislação básica e de normas técnicas ficava sob responsabilidade do governo ao nível federal enquanto as funções de fiscalização e controle ficavam a cargo de órgãos

estaduais³. Esta estrutura institucional parte de um processo autônomo de criação de órgãos de gestão ambiental pelos governos estaduais: já em 1973, em S. Paulo, formava-se uma comissão intermunicipal para o controle da poluição na região do ABC, que deu origem à Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB). Vários estados seguirão este mesmo caminho, tendo como origem, porém, os órgãos ligados à área de saneamento, como o Instituto de Engenharia Sanitária do Rio de Janeiro que se transformou na Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA). A legislação federal parte dessa estrutura incipiente tomando estes órgãos os principais executores da política de controle da poluição industrial, cujas normas básicas são estabelecidas na legislação federal e nas resoluções do CONAMA. A partir de 1982, os Estados passam a criar também Secretarias de Meio Ambiente, dando maior amplitude à política ambiental.

No nível municipal, pouco se fez nesta área. É ilustrativo o caso ocorrido em Contagem, área industrial de Minas Gerais, em 1975, quando o Prefeito mandou paralisar as atividades da fábrica de cimento Itaú, dados os altos níveis de poluição. Em reposta, o governo federal editou um decreto-lei que determinava serem as suspensões das atividades industriais decididas no âmbito da Presidência da República, por proposta do Ministério do Interior, órgão ao qual estava subordinada a SEMA. Na verdade, este fato ilustra não apenas os poucos poderes da administração municipal, mas também a dificuldade enfrentada pelos órgãos estaduais em desenvolver uma política mais efetiva de controle da qualidade ambiental.

2.1. A Questão Urbana, a Questão Ambiental e a Constituinte.

Todo o debate sobre a política ambiental - como do conjunto das políticas governamentais - passa a ser polarizado, em meados da década de 80, pela Constituinte. Serão mobilizados nesse momento não apenas o corpo político como também vastos setores organizados da sociedade, incluindo grupos populares, setores empresariais e mesmo parte da burocracia estatal.

No campo popular, a disseminação do debate pré-constituinte se dá através da ação de Organizações Não Governamentais e da Igreja Católica. Foram criadas as

³ Era também de responsabilidade federal o controle sobre a ação dos órgãos da União.

Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional⁴. A partir dos debates que se deram nestes fóruns, foram elaboradas propostas, encaminhadas à Assembléia Constituinte na maior parte das vezes na forma de "emendas populares".

O debate sobre os problemas urbanos no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte envolveu propostas oriundas de vários segmentos sociais, dentre os quais se destaca a do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Todavia devem ser ressaltadas a de organismos federais ligados à política urbana como o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Aparentemente foram os setores ligados à burocracia estatal os principais responsáveis pela ênfase emprestada ao papel do planejamento urbano na redação final do capítulo da política urbana⁵.

A proposta do Movimento Nacional da Reforma Urbana se centrou principalmente em termos da definição de uma nova esfera de direitos - os direitos urbanos - diretamente ligados ao papel do Estado na garantia da reprodução social, e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. Estes princípios envolviam ainda, necessariamente, uma maior regulação da ação dos capitais privados no urbano, o que se expressa principalmente através da idéia de limitação ao direito de propriedade.

Paralelamente aos debates em torno da reorganização das políticas públicas relativas à cidade, a discussão sobre os problemas ambientais segue outro percurso social. Durante toda a primeira metade da década de 80, o ambientalismo explode, principalmente através da formação de pequenos grupos, de atuação local, que se mobilizam em torno de um objetivo específico.

Em 1985, abre-se o debate em torno da criação de um partido verde, o que divide o movimento. O grupo de ambientalistas do Rio de Janeiro consegue sustentar a proposta, mesmo com defecções importantes dos grupos do Sul, mas o partido declina após um primeiro sucesso nas eleições para o governo do Rio e Janeiro em 1988.

⁴ Ver, a respeito, Revista **Proposta**, nº 37.

⁵ Uma descrição detalhada deste processo pode ser encontrada em Nunes de Souza, Maria Julieta. **A Questão Urbana na Assembléia Nacional Constituinte**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.

Durante este período, o movimento se concentra numa atividade de *lobby* na Constituinte, articulada por um deputado ambientalista.

O resultado de todo esse processo foi contraditório. Embora tenha sofrido derrotas em temas decisivos, como a Reforma Agrária, pode-se dizer que, de maneira geral, os setores chamados progressistas alcançaram vitórias expressivas, principalmente no campo dos direitos e das políticas sociais.⁶

O texto constitucional, promulgado em 1988, estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento de políticas sociais, em regra geral associando-as a direitos básicos dos cidadãos, como é o caso da saúde e da educação. Os campos onde houve maiores avanços e inovações foram os da saúde e o do meio ambiente, o primeiro pela consagração dos princípios e instrumentos da **reforma sanitária**, e o segundo através de um capítulo específico onde são institucionalizados princípios fundamentais relativos à política e à gestão ambiental:

"1. no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontramos a Ação Popular Ambiental;

2. no Título III - Da Organização do Estado - encontramos a partilha de competências mencionando o tema sob o enfoque global, como setorial (florestas, fauna, águas, atividades nucleares, defesa do solo, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais) - arts. 22 e 24;

3. no Título IV - Da Organização dos Poderes - vemos a inserção da nova competência exclusiva do Congresso Nacional no campo das atividades nucleares (art. 49 XIV); como, também, a inclusão, dentre as funções institucionais do Ministério Público, da promoção da proteção ambiental (art. 129 III);

4. no Título VIII - Da Ordem Econômica e Financeira - a defesa do meio ambiente constou como um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170 VI) e no capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a propriedade rural cumpre sua função social quando preserva o meio ambiente (art. 186 II);

⁶ Seguindo em parte Souza e Lamounier, podemos caracterizar estes setores da seguinte forma: i. grupos ligados aos movimentos populares urbanos ou aos sem-terra no campo, fortemente influenciados pela Igreja Católica e que valorizam a dimensão coletiva, no campo dos direitos, e a responsabilidade do Estado, no campo das políticas sociais; ii. grupos ligados ao movimento sindical, defendendo interesses corporativos e, principalmente, a ampliação dos direitos dos trabalhadores e a autonomia sindical; iii. grupos "nacionalistas", cuja principal atuação se deu na esfera da Ordem Econômica através da preservação dos monopólios estatais e da defesa das empresas nacionais. Podem-se agregar a estes os grupos organizados que lutaram contra a discriminação (mulheres, negros, etc.) e ainda o movimento ambientalista. Souza, Amaury & Lamounier, Bolívar. "A Feitura da Nova Constituição: um Reexame da Cultura Política Brasileira". **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 2. IPEA, dez. 1989.

5. no Título VIII - Da Ordem Social - encontramos menção ao tema nos capítulos da Saúde (art. 200 VIII), da Cultura (art. 216 V), e dos Índios (art.231, § 1º), assim como um capítulo total e especificamente dedicado ao Meio Ambiente (art. 225 e seus seis parágrafos)."⁷

A Constituição de 1988 veio confirmar e aprofundar uma tendência dominante na legislação ambiental, que é a de afirmar o domínio público sobre os bens naturais. O meio ambiente é definido como "bem de uso comum do povo", associado à qualidade de vida, devendo o Poder Público preservá-lo para as gerações atual e futura. A questão ambiental se define então em função dos interesses e necessidades humanas, distanciando-se das posturas "biocêntricas" defendidas pelos ecologistas mais radicais.

A questão da redefinição das competências no campo ambiental não pode ser dissociada da discussão mais ampla sobre a descentralização administrativa. Após 20 anos de centralização de recursos e poder na esfera da União - e, dentro desta, no Poder Executivo -, tornava-se necessária uma ampla redefinição das relações entre os poderes, com maior autonomia para o Legislativo e o Judiciário, e uma redistribuição das atribuições de responsabilidades e dos recursos entre as esferas de governo.

Com relação aos Municípios, as mudanças são muito significativas:

"Pelas Constituições anteriores, o Município não era parte integrante da Federação. Vale dizer que era considerado apenas como uma unidade administrativa componente do estado, e, conseqüentemente, sua lei fundamental [a Lei Orgânica Municipal] era produzida pelo Poder Legislativo Estadual (Assembléia Legislativa), cabendo à Prefeitura e à Câmara de Vereadores administrarem as peculiaridades do município."⁸

Ao passarem a ser considerados como unidades políticas, os municípios ganham não apenas a responsabilidade e o direito de elaborar sua "Constituição", como também maiores poderes para a formulação de princípios básicos legais que orientem a sua legislação ordinária.

⁷ BRASIL. Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - versão preliminar. Brasília: xerox, 1991, pp. 146/147.

⁸ Pressburger, M. "Lei Orgânica Municipal". Rio de Janeiro: Mimeo, sem data.

Ao lado da ampliação de sua capacidade legislativa, os municípios também passam a ter uma definição mais clara de suas atribuições e poderes na nova carta constitucional. São estabelecidas, como competências comuns à União, Estados e Municípios: a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação de florestas, fauna e flora; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos⁹. São competências privativas dos Municípios: Legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano¹⁰. Quanto à possibilidade de legislar sobre: a proteção ao meio ambiente; o controle da poluição; e ainda quanto à responsabilidade por dano ao meio ambiente, esta é atribuída concorrentemente à União e ao Estado, excluído o Município.

Além destas iniciativas, os legisladores optaram por buscar um caminho de fortalecimento da federação através da ampliação da capacidade fiscal de Estados e Municípios, seja pela redefinição da esfera onde se dá a arrecadação dos impostos, como no caso do Imposto de Transmissão sobre os Bens Imóveis (ITBI), que passa da órbita dos Estados para os Municípios, seja pela maior participação destas instâncias nos impostos arrecadados pela União. Embora a quantificação do significado destas mudanças seja problemática, alguns autores estimam que poderiam implicar em uma perda de 20% nos recursos da União¹¹ e em uma ampliação de 30% na receita dos municípios¹².

Ao nível legislativo, além das responsabilidades relativas à elaboração das Leis Orgânicas municipais, tornou-se também obrigatório, para as cidades com mais de

⁹ Conforme o Artigo 23, incisos VI, VII, IX, e X.

¹⁰ Conforme o Artigo 30, incisos I, II, V, VIII e IX.

¹¹ Souza, Amaury & Lamounier, Bolivar. *op. cit.*

¹² Caccia Bava, Silvio. "Orçamento Municipal e Participação Popular". *Proposta*, nº 45. Rio de Janeiro, FASE, agosto 1990.

20.000 habitantes, a elaboração de um Plano Diretor Municipal. Cabe a este instrumento legal a definição da "função social da cidade", figura jurídica que estabelece as diretrizes para a limitação ao exercício do direito de propriedade a partir de sua função social:

"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor."

O conjunto de mudanças estabelecidos pela nova Carta constitucional tinha como pressuposto a sua complementação através da regulamentação, em nível federal, de alguns dispositivos e, ainda, através da formulação de um novo corpo legal, no âmbito de Estados e Municípios, que expressasse sua adaptação à nova ordem. Antes de avaliar como se deu essa mudança do arcabouço jurídico-institucional dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, teceremos algumas considerações sobre o panorama nacional.

3. As Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas e os Planos Diretores das 50 Maiores Cidades do País:

Em vários Estados foram criados espaços para a participação popular na elaboração das Constituições Estaduais, visando garantir ou ampliar as conquistas obtidas em nível federal. As pressões advindas destes processos proporcionaram, em alguns casos, avanços significativos em relação às políticas sociais e aos direitos políticos. No que diz respeito às práticas de democracia direta, a Constituição do Estado do Pará, por exemplo, ampliou as possibilidades de utilização da iniciativa popular legislativa ao reduzir o quorum mínimo para a apresentação de projetos para 0,5% do eleitorado do Estado. A iniciativa popular para realização de plebiscito foi considerada válida por requisição de 1% do eleitorado. Em ambos os casos reduziu-se sensivelmente o quorum consagrado na Constituição Federal, de 5%.

Com relação ao meio ambiente as Constituições Estaduais incorporaram vários dos preceitos legais definidos na legislação federal, ampliando de forma significativa as competências dos governos estaduais na área. No campo da política urbana do a "função social da cidade", foi definida, em vários Estados, como direito à moradia, ao transporte, ao saneamento, à saúde, à educação, e ao meio ambiente equilibrado, entre outros.

O mesmo processo ocorrido no âmbito estadual se repetiu ao nível municipal, seja com relação às Leis Orgânicas, seja com relação aos Planos Diretores. Aí, todavia, a pulverização é bastante acentuada, sendo difícil avaliá-lo de forma, em termos globais. Para buscar estabelecer alguns parâmetros relevantes, apresentaremos os resultados de pesquisa que avaliou este processo nos 50 maiores municípios brasileiros, buscando assim entender o que ocorreu nas grandes cidades do país¹³.

Elaborar suas próprias Leis Orgânicas era um processo para o qual os municípios não dispunham de qualquer experiência anterior, ou de capacidade técnico-jurídica. As Câmaras de Vereadores, embora eleitas já com este encargo, em sua grande maioria não dispunham, entre seus quadros, de pessoal qualificado para a tarefa. Esta característica do processo gerou um certo "vácuo" que veio a permitir uma maior influência das propostas originárias da sociedade civil. Cabe ressaltar que em várias cidades as organizações da sociedade civil acompanharam o processo legislativo, buscando influenciar diretamente a sua elaboração.

Os modelos de Leis Orgânicas¹⁴ orientaram em grande medida a ação das Câmaras Municipais e, por outro lado, também se inspiraram na Constituição Federal. De fato, a grande maioria das leis analisadas segue de perto a Carta Magna, apresentando a seguinte estrutura: os direitos e garantias fundamentais (algumas); as competências municipais; a organização dos poderes; e a ordem econômica e social,

¹³ A análise que se segue foi viabilizada pela participação dos autores na pesquisa "Questão urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana", desenvolvida no IPPUR/UFRJ, em colaboração com a FASE, sob coordenação geral de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, e contando com o apoio da Fundação Ford.

¹⁴ Propostos pelos órgãos executivos e assembleias legislativas estaduais, e também por outras instituições, como a Ordem dos Advogados do Brasil. Também algumas ONGs, principalmente aquelas ligadas ao campo jurídico, desenvolveram seus modelos, disseminados entre os militantes de movimentos populares.

onde aparecem os princípios básicos a serem seguidos no desenvolvimento das políticas municipais..

Ao seguir o modelo constitucional, a legislação municipal tornou-se campo propício à luta política, como mais uma fronteira para o estabelecimento de direitos e de responsabilidades públicas relativas às políticas sociais.

Diferentemente das Leis Orgânicas, a elaboração dos Planos Diretores foi prerrogativa do Poder Executivo. Neste caso, deve-se levar em conta também a tradição do planejamento urbano local, já estabelecida nas grandes cidades, e que se desenvolve em todo o território nacional pelo menos a partir da década de 70, pela influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)¹⁵. Embora tendo seu ímpeto arrefecido na segunda metade da década de 80, este processo deixou raízes na administração municipal, principalmente através da formação de um corpo técnico integrado às secretarias de planejamento ou de urbanismo. Grande parte destes municípios dispunham de planos, elaborados nos últimos 20 anos. Pode-se, assim, pensar que o processo de elaboração dos planos diretores encontrará como pano de fundo uma cultura técnica de planejamento já implantada em muitos centros urbanos.

Por outro lado, logo após a elaboração da Constituição Federal, desenvolve-se uma amplo debate, envolvendo principalmente o meio técnico-acadêmico ligado ao planejamento urbano, que busca estabelecer novos parâmetros e diretrizes para os planos diretores, a partir da crítica à experiência do SERFHAU, e onde o Movimento Nacional pela Reforma Urbana consegue estabelecer uma hegemonia na definição do caráter e dos conteúdos dos planos diretores a serem desenvolvidos¹⁶. Destaca-se neste debate a questão da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade como elementos fundantes da nova proposta.

Deve-se considerar, ainda, que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas já haviam estabelecido diretrizes para a elaboração dos planos diretores ou

¹⁵ O SERFHAU foi criado em 1964 e a partir de 1967 passa a desenvolver uma política de incentivo às prefeituras para que elaborem seus planos de desenvolvimento local integrado. Entre seus objetivos básicos figurava a modernização administrativa das prefeituras, principalmente através da criação de órgãos locais de planejamento.

¹⁶ Ver, a respeito, Grazia de Grazia (org.). **O Plano Diretor como Instrumento da Reforma Urbana**. Rio de Janeiro, FASE. 1991.

objetivos e metas para a política urbana dos municípios. Estas diretrizes e objetivos já conformam um modelo para os planos diretores influenciando fortemente os resultados. As diretrizes presentes nas Leis Orgânicas das 50 maiores cidades agrupam-se nos seguintes temas:

- Diretrizes de caráter geral, onde se define a abrangência do plano, e seu conteúdo. Grande parte das leis ressalta o caráter integrado do plano - "engloba os aspectos físico, social, econômico e administrativo" - mas também se destaca uma ênfase sobre a regulação do uso do solo.
- Definição da função social da cidade e da propriedade.
- Definição de normas urbanísticas.
- Definição de critérios para as políticas de habitação popular, principalmente no tocante às Áreas Especiais.
- Definição de objetivos para a política econômica e de desenvolvimento municipal, incluindo o desenvolvimento agrícola.
- Definição de critérios para a gestão urbana.
- Definição de política relativa à infra-estrutura.
- Definição de critérios ambientais para a ocupação do solo e de uma política de preservação ambiental.

O processo de elaboração dos Planos Diretores em grande parte dos municípios abriu-se para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos "pactos territoriais"¹⁷. As equipes técnicas das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, elaboraram propostas preliminares que eram submetidas então ao "crivo" da "participação". Este processo foi conflituoso e ambíguo. As propostas aprovadas nestes fóruns, quando foram à Câmara, continuaram a sofrer alterações¹⁸. Na verdade os conflitos em torno dos pontos mais polêmicos dos planos - principalmente aqueles que atingiam o interesse do empresariado - mantinham-se

¹⁷ Ribeiro, L. C. Q. & Cardoso, A. L. "Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade". Grazia de Grazia (org.) *op. cit.*

¹⁸ Cavalieri, Paulo Fernando. "Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana". Ribeiro, L. C. Q. & Santos Jr., O. (org.) **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o Futuro das Cidades Brasileiras na Crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

presentes ao longo de todo o processo, deslocando-se do Executivo para as Câmaras de Vereadores e implicando, em muitos casos, em perdas significativas nos avanços obtidos em momentos anteriores¹⁹.

Ressalte-se ainda as dificuldades colocadas para a participação popular neste processo, já que se tratava de uma discussão muitas vezes tratada em termos excessivamente técnicos e onde a sua relação com as demandas sociais não era clara ou imediata. Neste sentido, a elaboração dos Planos Diretores mantém-se dentro de um quadro onde é ainda o meio técnico-acadêmico, presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais, ou nos centros de pesquisa universitários que irá tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular, participando como atores privilegiados.

Os planos analisado ainda adotam, em grande medida, o modelo de integração das políticas, herdado do período do SERFHAU, mas a ênfase no aspecto desenvolvimentista é claramente abandonada. Predomina, de forma generalizada, a idéia de um plano que trate, fundamentalmente, do equacionamento da questão social, tendo também como pano de fundo um aumento da eficiência da ação do Poder Público e a preservação do meio ambiente. A questão da promoção do desenvolvimento econômico, embora presente no capítulo das diretrizes, não aparece como elemento estruturador dos planos.

O caso de São Paulo é singular, por não se tratar de um plano integrado. Neste caso, o objetivo era estabelecer as normas de uso e ocupação do solo a partir do zoneamento e do estabelecimento dos índices de aproveitamento dos terrenos, tendo como eixo básico os critérios para a aplicação do solo criado. Assim, por um lado, estabelecem-se os elementos básicos da ordenação urbanística, e, por outro, cria-se o mecanismo fundamental da política redistributiva. Ressalte-se que os limites à ocupação do solo são estabelecidos a partir da disponibilidade de infra-estrutura e da preservação ambiental.

Deve-se mencionar ainda a importância dos planos de Rio de Janeiro e São Paulo como modelos para outros municípios²⁰. Pelo fato de incorporarem propostas da

¹⁹Pontual, Virgínia. "O Último Capítulo de uma Comédia: a aprovação do plano diretor de Recife". Ribeiro, L. C. Q. & Santos Jr., O. (org.), **op.cit.**

Reforma Urbana, por se tratar dos dois maiores centros urbanos do país, a, ainda pelo perfil de suas administrações, vieram a tornar-se referência no debate, tendo seus responsáveis técnicos disseminado suas idéias em vários municípios, a convite das administrações locais.

Não deve ser menosprezada também a importância das ONGs ligadas à Reforma Urbana, principalmente aquelas que têm caráter nacional, como a FASE (Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional) e a ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano), que desenvolveram esforços para a disseminação das propostas da Reforma Urbana, em vários centros.

Com relação ao meio ambiente, todas as Leis Orgânicas analisadas reproduzem a definição de competências estabelecidas na Constituição federal. Todavia, mais que isso, todos os municípios estabelecem diretrizes para o desenvolvimento de uma política ambiental local. Em linhas gerais, estas incluem:

- A criação de unidades de conservação no território municipal, a serem geridas pelo Poder Público;
- A defesa dos mananciais e recursos hídricos;
- Controle da poluição e fiscalização da produção, transporte e armazenamento de produtos tóxicos e/ou potencialmente lesivos à saúde e ao meio ambiente;
- Identificação dos elementos naturais relevantes para a preservação, como cobertura vegetal remanescente, ecossistemas frágeis, etc.
- Prevenção de riscos;
- Educação ambiental;
- Recuperação de áreas degradadas sob o ponto de vista ambiental;
- Reflorestamento.

²⁰Tanto no Rio quanto em São Paulo as administrações municipais, ligadas a partidos de esquerda, - no Rio o PDT com Marcelo Alencar e em São Paulo o PT com Luiza Erondina - abriram espaços entre os quadros administrativos para a participação de técnicos ligados ao MNRU.

Em alguns casos, nota-se que as diretrizes estabelecidas ultrapassam o que seria plausível em termos da atuação municipal, principalmente no tocante ao controle de processos de "manipulação genética".

Deve-se ressaltar o fato de os municípios, em sua grande maioria, assumirem, através de suas Leis Orgânicas, a responsabilidade pelo controle e fiscalização da poluição ambiental, função que, como já apontado, é tradicionalmente desenvolvida pelos Estados. Dentro deste tema, as Leis Orgânicas estabelecem não apenas o controle dos níveis de poluição mas a realização de auditorias em empresas, a informação permanente aos munícipes sobre os níveis de poluição, e, ainda, o estabelecimento de sanções.

Outro mecanismo de controle ambiental adotado é o licenciamento de obra ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. A licença ambiental aparece, juntamente com o Relatório de Impacto Ambiental, como um das principais instrumentos efetivos de ação do Poder Municipal para o desenvolvimento das atividades de controle e fiscalização assumidas nas Leis Orgânicas.

Além da fiscalização, são estabelecidos alguns elementos de sanção, para maior eficácia da ação fiscalizadora. Entre estes, pode-se destacar: a responsabilização dos causadores de dano ambiental ou poluição através de medidas judiciais e/ou administrativas; a obrigação de recuperação do meio físico degradado; multas; suspensão temporária da atividade e cassação da licença. Em casos de empresas prestadoras de serviços para a municipalidade, prevê-se a revogação da concessão ou a não renovação da mesma e, ainda o impedimento em participação em licitação ou a obtenção de incentivos fiscais de origem municipal.

Como instrumentos normativos suplementares, as Leis Orgânicas criam a figura do Código Ambiental e de Planos setoriais para a preservação ambiental, de recursos hídricos, etc.

Cabe lembrar ainda que, na definição da função social da cidade e da propriedade, a questão da proteção ambiental vai aparecer como um dos condicionantes ao exercício do direito de propriedade e como uma das diretrizes básicas para o desenvolvimento da política urbana.

O resultado geral da análise feita pode ser visto no quadro a seguir:

LEIS ORGÂNICAS - POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

	SIM	NÃO
FISCALIZAÇÃO	45	5
SANÇÃO	44	6
EIA/RIMA	44	6
CÓDIGO AMBIENTAL	6	44
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	29	21
ZONEAMENTO	12	38
PLANO	8	42
FUNDO	11	39
LICENÇA AMBIENTAL	3	47

Nos Planos Diretores, a questão ambiental é sempre ressaltada no campo das diretrizes fundamentais e como um dos elementos que definem as possibilidades de uso e ocupação do solo. Mas o que sobressai da análise é o fato de o Plano Diretor não ser pensado como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento da política ambiental. Os resultados encontrados são descritos no quadro abaixo:

PLANOS DIRETORES - POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

	SIM	NÃO
COMPETÊNCIA MUNICIPAL	20	2
FISCALIZAÇÃO	11	11
SANÇÃO	4	18
EIA/RIMA	4	18
CÓDIGO AMBIENTAL	4	18
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	10	12
PLANOS/PROGRAMAS	5	17
AEI AMBIENTAL	19	3
FUNDO	2	20

Uma das características gerais da presença da questão ambiental nos Planos Diretores é que, nestes últimos, a ênfase recai ou sobre a questão do zoneamento, ou sobre a criação de áreas de proteção/ preservação. Destaca-se ainda a aplicação da noção de "área de especial interesse" à preservação ambiental, permitindo estabelecer uma normatização específica em áreas restritas, sendo este provavelmente um instrumento bem mais flexível que as APAs.

Nos Planos Diretores "integrados"²¹ a definição de normas gerais sobre o meio ambiente irá aparecer. Todavia, estas normas permanecem no campo das definições gerais e não avançam significativamente em relação às Leis Orgânicas. O Plano Diretor de São Paulo, por outro lado, é exemplar da tendência oposta, por se tratar de um plano voltado basicamente para o uso e ocupação do solo, mas onde o meio ambiente aparece como elemento estruturador da política urbana.

4. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta por 17 municípios, e, segundo o Censo do IBGE, a população residente na Região Metropolitana era, em 1991, de 9.600.528 habitantes, representando 76,3% da população total do Estado.

A importância econômica da Região pode ser verificada na análise do seu PIB - Produto Interno Bruto - em relação ao Estado. Em 1980, a RMRJ concentrava 83% do PIB estadual (18% do PIB agrícola, 77% do industrial, e 88% do PIB de comércio e serviços), distribuídos internamente em 69,65% para comércio e serviços, 30% para indústria, e 0,35% para agricultura.

A análise da distribuição do pessoal ocupado segundo as atividades econômicas, de acordo com o censo econômico do IBGE, de 1985, permite identificar os municípios com perfil industrial (Paracambi, Magé, Duque de Caxias e Itaguaí), comercial (São João de Meriti, Nova Iguaçu, Niterói e Nilópolis), de serviços (Maricá), e aqueles com maior equilíbrio entre os três setores (Rio de Janeiro e Itaboraí). No entanto, percebe-se forte concentração de empregos no município do Rio de Janeiro, que absorve 82,8% do pessoal ocupado na Região Metropolitana.

²¹Definem-se como "integrados" os planos que têm como escopo uma sistematização e coordenação das políticas urbanas, ou das políticas municipais em geral.

Em relação à dinâmica populacional, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro se destaca entre as demais regiões metropolitanas, apresentando a menor taxa de crescimento (1,10% a.a), abaixo da média nacional (1,8%), tendo como causa a redução da taxa de fecundidade, e as mudanças na dinâmica migratória, onde tem-se observado um crescimento maior da população não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Destaca-se, ainda, o município do Rio de Janeiro, com uma taxa de crescimento de 0,82%, bem menor que a taxa da Baixada Fluminense (1,22%) e dos demais municípios da Região (1,82%).²²

A taxa de urbanização da RMRJ atingia 98% em 1988, e a densidade demográfica do conjunto dos municípios que a compõem confirma seu perfil urbano. Mas são graves os problemas de infra-estrutura da Região, principalmente nas áreas periféricas. A insuficiência dos meios de transporte de massa, saneamento básico, habitação, saúde, e a incidência da violência urbana são os principais problemas. Além disto, três dos municípios da Região denominada Baixada Fluminense - Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São João de Meriti - juntamente com São Gonçalo e o Rio de Janeiro, concentram as maiores taxas de famílias indigentes tornando a miséria e a fome um grave problema social e político para a gestão urbana destes municípios.

Com uma forte tradição de organização popular, a RMRJ também é marcada pela atuação dos movimentos populares urbanos, através das associações de moradores e outras dezenas de entidades comunitárias e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Na maioria dos seus municípios as associações de moradores se organizam de forma federativa, com exceção de Nilópolis, Paracambi e Mangaratiba, demonstrando, pelo menos potencialmente, capacidade de mobilização em torno da defesa das propostas populares.

O quadro dos partidos políticos vitoriosos nas eleições municipais de 1988 e 1992 (Quadro I) mostra o comando das respectivas administrações locais hegemonizado pelo PDT. No entanto, a falta de tradição partidária no país recomenda cautela na análise do perfil político da região, em função das diferenciações que podem ser verificadas no interior do mesmo partido, dependendo dos grupos que controlam o aparelho partidário em cada cidade. No período de elaboração das leis orgânicas e

²²Ver RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e LAGO, Luciana Correa do. A Dinâmica metropolitana do Rio de Janeiro: algumas hipóteses. Texto apresentado no Seminário Estrutura Social Urbana, IPPUR/IUPERJ/IBGE, 1992, mimeo.

dos planos diretores - entre 1988 e 1992 -, levando-se em consideração os 13 municípios analisados, seis eram administrados por partidos de centro-esquerda (PDT), e sete por partidos de centro-direita (PMDB, PFL e PDC - Partido Democrático Cristão).²³

QUADRO I
PARTIDO POLÍTICO NA ADMINISTRAÇÃO RMRJ - 1988/1992

MUNICÍPIOS	PARTIDO NA ADMINISTRAÇÃO - 1988	PARTIDO NA ADMINISTRAÇÃO - 1992
Rio de Janeiro	PDT	PMDB
Nova Iguaçu	PDT	PDT
São Gonçalo	PDT	PDT
Duque de Caxias	PFL	PFL
S. J. Meriti	PDC	PMDB
Niterói	PDT	PDT
Magé	PMDB	PTB
Itaboraí	PMDB	PSB
Nilópolis	PFL	PDT/PT
Itaguaí	PFL	PDT
Maricá	PDT	PDT
Paracambi	PMDB	PDT/PT
Mangaratiba	PDT	PMDB

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral - TRE/RJ, 1992

4.1. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro e o Processo de Elaboração das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A Constituição Estadual é um elemento fundamental do contexto de condicionantes da reforma do arcabouço institucional-jurídico dos municípios da RMRJ. Nela, foram encontradas inovações no tratamento das políticas voltadas ao uso do solo, à habitação, e ao meio ambiente, conforme veremos a seguir. Isto se deveu, entre outras razões, ao fato de não ter ocorrido a pressão esperada por parte dos setores do empresariado, o que facilitou a absorção, no texto definitivo da Constituição Estadual, de boa parte das emendas populares apresentadas pela sociedade organizada.

²³ Em 1992, o número de prefeituras administradas pelos partidos de centro-esquerda sobe para 8, enquanto que administradas pelos partidos de centro-direita descem para cinco.

O capítulo do meio ambiente foi bastante influenciado pelas propostas dos grupos ambientalistas. Possuindo o maior número de artigos (21) da Constituição Estadual, este capítulo representa um grande avanço no tratamento do tema, além de incorporar no seu interior a política de saneamento básico, tradicionalmente tratada separadamente.

Por outro lado, o capítulo de transportes não teve a mesma sorte. Sofrendo a forte pressão dos setores empresariais ligados às empresas de transportes coletivos, a Constituição Estadual trata este tema apenas de forma superficial.

Uma novidade em relação aos direitos sociais foi a introdução dos direitos urbanos. Na Constituição Estadual, os direitos urbanos estão expressos na definição da função social da cidade, no Artigo 226 do capítulo *Da Política Urbana*:

"A política urbana a ser formulada pelos municípios e onde couber, pelo estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vista à garantia e melhoria de qualidade de vida de seus habitantes. As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural" (Art. 226).

A mesma definição de função social da cidade presente na Constituição Estadual está reproduzida em seis leis orgânicas (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Maricá, Paracambi e Mangaratiba). Outras duas (Itaguaí e Magé) definem este conceito como direito dos cidadãos aos bens e serviços urbanos, enquanto que apenas quatro leis orgânicas (Nilópolis, Duque de Caxias, São João de Meriti e Itaboraí) não trazem qualquer definição sobre a função social da cidade.

A definição da função social da cidade e dos direitos urbanos na Constituição Estadual e na maioria das leis orgânicas municipais é um fato significativo na medida em que fixa a responsabilidade do poder público municipal no atendimento a estes direitos.

A participação popular na elaboração dos planos diretores municipais através de entidades representativas foi garantida pela Constituição Estadual nas fases de elaboração e implementação e em conselhos municipais definidos em lei (parágrafo 4º, Artigo 228). Na maioria dos municípios, no entanto, esta determinação não foi

cumprida no seu sentido estrito. A participação no processo de elaboração do novo arcabouço institucional-jurídico se efetivou, não obstante, através de consultas às associações de moradores e demais entidades representativas da sociedade civil, ou através de fóruns populares de discussão reunindo estas mesmas entidades.

4.2. A Política Urbana

Para instituir um novo padrão de política urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana tem formulado como um dos eixos centrais da sua proposta o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária, de acordo com os princípios da função social da propriedade e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização.²⁴

Na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, as propostas de política urbana defendidas pelo MNRU conseguiram ter maior sucesso, sendo praticamente aprovadas na sua totalidade, excetuando-se o solo criado.

Em relação à propriedade imobiliária, a Constituição Estadual estabelece que ela cumprirá a sua função social "quando condicionada às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor" (parágrafo 2º, Art. 226). Cinco municípios (Rio de Janeiro, S.J.Meriti, Niterói, Magé e Paracambi) definem o mesmo conceito nos seus planos diretores, como a subordinação dos direitos decorrentes da propriedade individual aos interesses da coletividade, visando a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar da sociedade e a promoção do bem comum.

Com relação aos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, a Constituição Estadual os divide em:

I - tributários e financeiros: (a) IPTU progressivo e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação do solo; (b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos; (c) contribuição de melhoria; (d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros, nos limites das legislações próprias; e (e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

²⁴Cf. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Das Desigualdades à Exclusão Social, da segregação à Fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, Vol.7, nº 1, abr. 1993.

II - institutos jurídicos: (a) discriminação de terras públicas; (b) desapropriação; (c) parcelamento e edificação compulsórios; (d) servidão administrativa; (e) limitação administrativa; (f) tombamento de imóveis; (g) declaração de área de preservação ambiental; (h) cessão ou permissão; (i) concessão real de uso ou domínio; (j) poder de polícia; e (l) outras medidas previstas em lei (Art. 227).

De uma forma geral, as leis orgânicas e/ou planos diretores municipais reproduzem os instrumentos aprovados na Constituição Federal e na Constituição Estadual.²⁵ Verifica-se primeiramente, que quase todas as leis orgânicas apenas enunciam estes instrumentos, além de trazerem diretrizes bastante genéricas para a elaboração dos planos diretores. Tal fato traz como consequência, apesar da maioria dos planos definir critérios para a aplicação dos instrumentos citados, um quadro no qual a sua utilização nas políticas fundiárias necessita de leis específicas regulamentando-os.

A proposta de zoneamento do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana tenta romper com esta concepção de organização do uso e ocupação do solo da cidade, ao conceber o zoneamento como instrumento de fixação de padrões socialmente pactuados de utilização e ocupação das áreas da cidade condizentes com padrões mínimos de qualidade de vida urbana e preservação do meio ambiente. Um dos seus eixos é a instituição das Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, ocupadas pela população de baixa renda (assentamentos consolidados, favelas, loteamentos irregulares, cortiços, entre outros), para as quais seriam estabelecidas normas de uso e ocupação do solo específicas.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro as Áreas de Especial Interesse Social são instituídas nos planos diretores da maioria dos municípios, não sendo aprovadas apenas em São Gonçalo e Nilópolis. No entanto, é importante destacar que a aprovação das AEIS já estava assegurada na Constituição Estadual, determinando que os municípios instituíssem, além das Áreas de Especial Interesse Social, as de Interesse Urbanístico, Turístico, Ambiental, e de Utilidade Pública.

²⁵Para fins deste trabalho, foram considerados aprovados aqueles instrumentos instituídos em qualquer uma das leis analisadas. Esta observação é importante tendo em vista que, por vezes, um instrumento contemplado na lei orgânica não é sequer citado no plano diretor, não deixando de estar, no entanto, aprovado para efeito da política urbana municipal.

O Solo Criado foi uma das principais propostas defendidas pelos técnicos ligados ao MNRU. Este instrumento estabelece um coeficiente único para o aproveitamento dos terrenos urbanos. Separando o direito de propriedade do direito de construir, sua utilização vincula o exercício do direito de construir acima do coeficiente estabelecido à autorização pelo Poder Executivo. Os recursos obtidos devem fazer parte do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e estar destinados à urbanização das AEIS.

Instrumento bastante polêmico, já que atinge diretamente os interesses dos setores imobiliários, o Solo Criado não foi aprovado na Constituição Estadual e tampouco na maioria das leis orgânicas. Somente duas leis orgânicas (Rio de Janeiro e Niterói) o aprovaram. No entanto, ao analisarmos os planos diretores, constatamos que a maioria dos municípios (Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu, Magé e Paracambi) adotou o Solo Criado.

4.3. A Política de Meio Ambiente

A análise das políticas de meio ambiente demonstra que os municípios da RMRJ foram bastante influenciados pelos debates em torno da temática ambientalista e pela Constituição Estadual, que define diretrizes, instrumentos de fiscalização e sanções no caso de desrespeito às normas ambientais, além de instrumentos de gestão e intervenção.

Considerando-se as leis orgânicas e os planos diretores, todos os municípios definem como sendo responsabilidade municipal assegurar a utilização saudável e equilibrada do meio ambiente (Quadros II e III).

Na busca pela normatização dos usos do território, garantindo a preservação do meio ambiente, os municípios instituíram instrumentos de controle do uso do solo, tais como o zoneamento ambiental (dez municípios); unidades de conservação (seis municípios) e/ou o código ambiental (três municípios).

Entre os principais mecanismos de fiscalização instituídos estão: a auditoria periódica nos sistemas de controle de poluição e prevenção dos riscos de acidente das instalações e atividades de significativo potencial poluidor (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi e Maricá); a obrigação de informar sistematicamente à população sobre os níveis de poluição e qualidade do meio

ambiente (Nova Iguaçu, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Maricá); e a exigência de estudos de impacto ambiental para a instalação de atividade ou obra potencialmente causadora de degradação do meio ambiente (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São Gonçalo, Niterói, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Maricá e Mangaratiba).

A aplicação de sanções administrativas aparece de forma significativa nas leis orgânicas e nos planos diretores, instituindo o princípio poluidor-pagador. Nem sempre, no entanto, as sanções estão definidas, devendo, na maioria dos casos, ser regulamentadas posteriormente. Entre as que já estão definidas, figura a proibição de concessão de financiamento governamental e incentivos fiscais às atividades que desrespeitem padrões e normas de proteção ao meio ambiente (Magé, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Maricá e Mangaratiba).

A instituição do Fundo Municipal de Conservação Ambiental, destinado a programas e projetos de preservação e conservação do meio ambiente, é aprovada em apenas quatro municípios. E os Conselhos Municipais de Meio Ambiente em nove (Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói, Itaboraí, Paracambi, Itaguaí, Magé, Maricá e Mangaratiba).

O plebiscito é obrigatório em Duque de Caxias no caso da construção de centrais nucleares ou de usinas industriais para construção ou beneficiamento de urânio ou de qualquer outro minério nuclear; em São Gonçalo e Itaguaí, ele é convocado pelo Legislativo ou por iniciativa de 5% dos eleitores para a decisão de licença de instalação e operação de atividade efetiva ou potencialmente causadora de alterações significativas no meio ambiente; a audiência pública, com o mesmo fim, é instituída em São Gonçalo.

Para aprofundar a análise sobre a política ambiental é necessário verificar como as Leis Orgânicas e Planos Diretores tratam a questão do saneamento. A política de saneamento é definida na Constituição Estadual como de competência do Estado, em comum com a União e os municípios. Em todos os planos diretores, porém, ela é assumida como de responsabilidade municipal. Contraditoriamente, a afirmação da competência e definição de diretrizes não se traduz em instrumentos e programas municipais. Apenas dois municípios (Rio de Janeiro e Nova Iguaçu) definem programas de saneamento para a população de baixa renda, mas sem determinar as áreas onde eles serão aplicados. No caso de Nova Iguaçu, é definido como ação prioritária da

prefeitura os programas de esgotamento sanitário das áreas de especial interesse social, estas instituídas pelo plano diretor.

Mesmo assim, é preciso afirmar que foram aprovadas definições importantes sobre a política de saneamento, presentes em capítulos específicos do tema, ou nos capítulos do meio ambiente ou da saúde. As novas tendências de tratamento desse tema, conceituando saneamento como um sistema integrado de ações composto de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, controle de vetores e urbanização, tornam evidente a necessidade de articular saneamento às políticas de saúde e meio ambiente. Esta, na verdade, foi a opção da maioria dos municípios.

Entre as definições mais importantes estão a implantação de um sistema único integrado de coleta, transporte, tratamento e disposição do lixo (Maricá); proibição de despejar ou queimar lixo a céu aberto e de despejar lixo em lagoas, rios, cursos de água e no mar (Rio de Janeiro, Paracambi e Maricá); exigência de incineração do lixo hospitalar e farmacêutico (Maricá); proibição de criação de aterros sanitários à margem dos rios, lagoas, lagos, manguezais e mananciais (Rio de Janeiro, Paracambi, Magé, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Maricá); exigência para que indústrias e hospitais de grande e médio porte, obrigatoriamente, instalem nas suas dependências incineradores de lixo (Paracambi); exigência de tratamento primário dos esgotos sanitários coletados por rede pública e/ou particular (Rio de Janeiro, Niterói, Paracambi, Itaboraí, Itaguaí, Mangaratiba e Maricá); proibição da implantação do sistema unitário de coleta de águas pluviais e esgotos domésticos e/ou industriais (Rio de Janeiro, Paracambi, Mangaratiba e Maricá); e exigência para as empresas concessionárias de serviço de abastecimento público de águas de divulgar semestralmente relatório de monitoramento de água distribuída à população feito por instituição de reconhecida capacidade técnica científica (Itaboraí, Mangaratiba e Maricá). Cabe ressaltar, ainda, a criação, pelo Plano Diretor de Nova Iguaçu, da Comissão Municipal de Saneamento, com participação de entidades comunitárias.

Todos estes instrumentos já haviam sido aprovados pela Constituição Estadual, não configurando inovações importantes por parte dos municípios.

QUADRO II
POLÍTICA AMBIENTAL NAS L.Os. - RMRJ, 1994

	RESPONS. MUNICIPAL	MECANISMOS FISCALIZAÇÃO	MECANISMOS DE SANÇÃO	RIMA	UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	CÓDIGO AMBIENTAL	ZONEAMENTO	FUNDO MUNICIPAL
Rio de Janeiro	X	X	X	X	X			
Nova Iguaçu	X	X	X	X			X	X
São Gonçalo	X	X	X	X			X	
D. de Caxias	X	X	X	X			X	
S.J. de Meriti	X			X				
Niterói	X	X	X	X	X			
Magé	X	X	X	X			X	
Itaboraí	X	X	X	X	X		X	
Nilópolis	X			X				
Itaguaí	X	X	X	X		X	X	
Maricá	X	X	X	X	X		X	X
Paracambi	X	X	X	X			X	
Mangaratiba	X	X	X	X	X	X		

Fonte: Leis Orgânicas dos municípios da RMRJ

QUADRO III
POLÍTICA AMBIENTAL NOS PLANOS DIRETORES - RMRJ, 1994

	RESPONS MUNICIPAL	MECANISMOS FISCALIZAÇÃO	MECANISMOS DE SANÇÃO	RIMA	UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	CÓDIGO AMB IENTAL	ZONEAMENTO	FUNDO MUNICIPAL
Rio de Janeiro	X	X		X	X		X	X
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X		X	X
São Gonçalo	X					X		
S.J. de Meriti								
Niterói	X	X	X		X		X	X
Magé	X	X						
Nilópolis	X							
Paracambi	X	X						

Fonte: Planos Diretores dos municípios da RMRJ

5. A Gestão Ambiental: possibilidades e Limites

Na análise das leis orgânicas e dos planos diretores, verificamos a incorporação, no arcabouço jurídico - institucional das cidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, do ideário da reforma urbana e, mais ainda, da política ambiental, que passa a ser assumida pelas administrações municipais em todas as suas dimensões, tal como observado também na análise das 50 maiores cidades do país.

Inicialmente, podemos ressaltar alguns aspectos fundamentais presentes nas leis orgânicas e nos planos diretores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

- a) Os direitos sociais consagrados na Constituição Federal e Estadual foram amplamente reproduzidos a nível municipal. Há, portanto, o efetivo reconhecimento, nas três esferas de poder, da universalização dos direitos de cidadania, no que a RMRJ segue a tendência geral observada para o país.
- b) A incorporação generalizada da nova categoria jurídica de direito urbano consolida a idéia da função social da cidade e da propriedade. Esta incorporação é mais significativa pelo avanço identificado na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, em relação aos outros Estados da Federação.
- c) Tendo-se em vista os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, é nítida a influência das propostas do movimento pela reforma urbana na elaboração da Constituição Estadual. Esta teve grande influência na incorporação das propostas reformistas nas leis orgânicas e planos diretores municipais. Esta tendência também se verificou em outros centros urbanos do país.
- d) A crescente tendência à municipalização das políticas urbanas - controle do uso do solo, habitação, saneamento, transporte e meio ambiente - traduziu-se na definição de diretrizes e instrumentos de forma diferenciada segundo temas e municípios. Principalmente as áreas de habitação e meio ambiente foram privilegiadas, de maneira

geral, nas Leis Orgânicas das grandes cidades brasileiras. Ela é evidente com a aprovação, na Constituição Estadual do Rio de Janeiro e nas leis orgânicas e planos diretores da RMRJ, da responsabilidade municipal com a política fundiária, urbanização de favelas e construção de habitação popular.

No entanto, é possível identificar alguns limites nas diversas leis orgânicas e planos diretores da RMRJ, que apontam :

- a) As Câmaras de Vereadores foram fortemente influenciadas pela Constituição Federal e Estadual na elaboração das leis orgânicas municipais, em muitos casos as reproduzindo.
- b) Constatamos igualmente a influência de outras fontes comuns aos municípios através da semelhança entre os textos, muitas vezes iguais. Repete-se aqui a tendência já identificada nas Leis Orgânicas e Planos Diretores de outras regiões do país
- c) Foram raras as leis orgânicas que acrescentaram novas diretrizes para a ordenação territorial e para a elaboração do plano diretor em relação àquelas já definidas pela Constituição Federal e Estadual.
- d) Não foi constatado nenhuma relação entre o tamanho do município e/ou qualquer outra característica físico-social do mesmo e sua lei orgânica, reforçando a tese das fontes comuns na sua elaboração. Além disto, a análise indica que os legisladores municipais demonstraram pouco conhecimento do seu município e dos limites e potencialidades do poder local.
- e) Em relação aos planos diretores, esta influência parece ter sido bem menor, seja pela ausência dos "modelos", seja porque a maioria dos Executivos municipais buscou assessoria de instituições que parecem ter construído procedimentos próprios na elaboração dos planos.
- f) Constatamos, ainda, uma maior definição em torno das políticas de controle do uso e ocupação do solo, habitação e meio ambiente, do que nas políticas de transporte e saneamento básico - onde se verificam poucos avanços e inovações. Percebe-se também que esse quadro se repete na análise das definições instituídas na Constituição

Estadual. No caso dos transportes, é provável que a ação do *lobby* das empresas tenha bloqueado as possibilidades de transformação do sistema. No caso do saneamento, os avanços se dão apenas na medida em que suas políticas são articuladas às de moradia.

5.1. Avaliação das Condicionantes Político-Administrativas para Incorporação do Modelo de Planejamento e Gestão Democrática

Os diversos graus de avanços e limites entre as leis orgânicas e os planos diretores, possivelmente devem-se as seguintes razões: (i) a participação diferenciada da sociedade civil, com as características específicas de cada movimento e sua respectiva força política, definiu graus diferenciados de avanços e conquistas; (ii) a disseminação do ideário da reforma urbana e das propostas do movimento ambientalista pode ter-se dado, também, através dos técnicos das instituições de assessoria às prefeituras, que as incorporaram no todo ou em parte; e (iii) por fim, o perfil político-partidário das administrações deve ter influenciado decisivamente a elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores municipais.

Mas, ao mesmo tempo em que percebe-se a incorporação generalizada pelos municípios dos princípios e instrumentos que compõem o ideário da reforma urbana e ambiental, identificamos alguns condicionantes decorrentes dos arranjos institucionais que dificultam sua implementação e gestão. Entre eles, destacaremos aqueles que nos parecem os mais importantes:

a) A inexistência de sistema de informação municipal impossibilita à administração local traçar um diagnóstico da realidade com base em dados e pesquisas, e, conseqüentemente, a torna incapaz de planejar políticas de médio e longo prazos. Da mesma forma, a ausência de informações torna precário o funcionamento das instâncias

de gestão participativa, na medida em que também priva os atores locais, normalmente vinculados aos seus interesses particulares, de uma visão global dos problemas da cidade.

b) A pulverização das atribuições ligadas à intervenção urbana e ambiental no interior da administração sem a necessária coordenação por nenhum órgão do governo municipal torna vulnerável a atividade de planejamento, na medida em que não assegura a transparência administrativa e o cumprimento das metas e objetivos traçados, além de possibilitar a prática do clientelismo segundo os interesses políticos das forças que dão sustentação ao governo.

c) Os conselhos municipais criados nas Leis Orgânicas e planos diretores ainda não foram implementados na sua grande maioria, o que coloca grandes limites no controle do poder público pela sociedade e na participação dos atores locais na definição de metas, objetivos e planos de ação municipal.

d) Os processos orçamentários tradicionais, juntamente com a inexistência de dispositivos de participação popular tornam a atividade orçamentária nos municípios limitada ao controle das contas públicas, isto é, desvinculada da atividade de planejamento. Também há sérias dificuldades para democratizar as decisões financeiras das prefeituras, decorrentes do próprio formato contábil do orçamento, que dificulta a sua compreensão pelas organizações da população, que passam a depender de assessoria técnica. Além disto, a inexistência da regionalização do orçamento, materializando a descentralização administrativa, coloca-se também como entrave à efetivação da gestão democrática da cidade.

e) A baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, seu reduzido número e ainda a existência de uma concepção tecnocrática dos dirigentes municipais são fatores que impossibilitam a instituição de práticas mais democráticas no interior das administrações municipais.

Neste quadro, a capacidade institucional e administrativa das prefeituras para absorver suas novas funções está bastante debilitada. E apesar dos princípios da reforma urbana e ambiental, principalmente no tocante a redistributividade, terem sido incorporados em parcela significativa das leis orgânicas e dos planos diretores, isto não implica necessariamente em dizer que estes instrumentos sejam efetivamente utilizados. A maioria dos instrumentos depende de regulamentação, com sérios riscos de não serem implementados, dependendo da correlação de forças nas Câmaras de Vereadores e do perfil político dos Executivos municipais.

Torna-se, portanto, necessário incorporar na agenda política as questões relativas ao que poderíamos chamar de engenharia institucional, que possam orientar a adoção de um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais da operacionalização da gestão urbana e ambiental. Isto porque é evidente que a organização administrativo-institucional das prefeituras não é destituída de sentido. Ela pode operar no bloqueio das ações visando a implementação das reformas sociais, fortalecendo nosso híbrido institucional²⁶ e o ceticismo popular nas leis, na justiça e na política. Ou, pelo contrário, ela pode promover formas modernas e inovadoras de legitimação do exercício do poder, através do fortalecimento das esferas públicas, de novas formas de representação política, de participação popular e de controle do Estado pela sociedade.

A instituição de uma concepção democrática de gestão urbana e ambiental exige uma nova cultura política e uma nova organização institucional condizente com a reformulação do papel das cidades, tendo-se em vista as transformações sociais, políticas e econômicas, pelas quais atravessa o país.

²⁶ Conforme Santos, Wanderley G. dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

Com relação à política ambiental, sua ampla incorporação nos documentos analisados vem levantar algumas questões relativas ao caráter dos processos de descentralização e municipalização de políticas a ser empreendido em futuro próximo. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que a questão ambiental, pelas suas próprias características coloca alguns obstáculos a uma ampla descentralização. Tendo como uma de suas marcas o desrespeito aos limites e às fronteiras administrativas, os problemas ambientais acionam diversas escalas, e o seu equacionamento e controle têm colocado novos desafios para a criação de instâncias administrativas inter-regionais, e freqüentemente implicando em processos de cooperação internacional, de difícil equacionamento. Neste sentido, a perspectiva da descentralização deve ser sempre tomada como uma das diretrizes possíveis, cabendo sempre se pensar em parcerias entre as diferentes instâncias e organismos de poder, para que a política possa ter assegurada sua eficácia.

Em segundo lugar, o controle da qualidade ambiental trouxe para o aparelho estatal novos desafios no sentido técnico-administrativo. Paulatinamente as agências estaduais e federais foram acumulando uma experiência e uma capacidade administrativa que dificilmente poderiam ser assimilados, a nível local, a curto prazo. Sem dúvida, é possível que as administrações de grandes cidades como o Rio e São Paulo, que já contam com uma esfera técnica de planejamento e controle bastante desenvolvida, possam desenvolver políticas ambientais de forma eficiente. Todavia, analisando-se as estruturas administrativas dos municípios da RMRJ, vê-se que os dispositivos legais criados seguramente irão permanecer como letra morta durante bastante tempo.

Por outro lado, seguindo os novos ritmos e as novas prioridades internacionais colocadas para a questão ambiental, o início da década de 90 marca um novo período caracterizado por grandes projetos de saneamento e de infra-estrutura urbana, que colocam desafios para pensar a gestão ambiental no Estado.

Após as enchentes que atingiram o Estado do Rio de Janeiro em 1988 - em especial os municípios do Rio de Janeiro e de Petrópolis e a Baixada Fluminense - foi desenvolvido o Projeto Reconstrução Rio, investindo nos últimos seis anos cerca de US\$ 140 milhões nesses municípios, em obras de macro e meso drenagem, reassentamento de famílias ribeirinhas, esgotamento sanitário, plano de coleta de lixo e educação ambiental.

Na Baixada Fluminense, foram concluídas pelo Governo Estadual no âmbito do Projeto, obras fundamentais no campo do saneamento: os principais rios que cortam a região estão drenados e, em algumas partes mais críticas, canalizados; os principais afluentes e canais ligados aos rios, da mesma forma, também estão drenados e muitos deles canalizados; milhares de famílias ribeirinhas foram reassentadas em conjuntos habitacionais com casas de 44 m², em condições de vida dignas em comparação a situação em que viviam; uma estação de tratamento de esgoto sanitário, a lagoa de estabilização de Jardim Gramacho, foi inaugurada, sendo a primeira estação de tratamento da Baixada Fluminense; e um programa de reestruturação do serviço de coleta e disposição final do lixo, no componente resíduos sólidos, encontra-se em curso, podendo significar uma melhoria qualitativa neste serviço, de responsabilidade dos municípios.

Estas obras e intervenções tomadas no seu conjunto, apesar de estarem distantes do atendimento de todas as necessidades da Baixada Fluminense, representam uma mudança significativa do cenário da região. Se ainda considerarmos que o Governo Estadual, fora do âmbito do Projeto Reconstrução Rio, investiu em dois outros projetos de grande impacto sobre a Baixada - a Linha Vermelha e a ampliação da adutora de água do Guandú - temos um quadro que coloca novos desafios para pensar o futuro da região.

Terminado o Projeto Reconstrução Rio, inicia-se o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. O investimento previsto é da ordem de 800 milhões de dólares, em obras de esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta de lixo, macrodrenagem e

projetos ambientais complementares, beneficiando cerca de 5 milhões de habitantes em treze municípios do Estado.

Apesar dos investimentos em curso, percebe-se a dificuldade das prefeituras em acompanhar as intervenções realizadas pelo Governo Estadual, de forma a desenvolver projetos urbanos e ambientais de sua competência que garantam a efetiva melhoria das condições de vida da população. Ao mesmo tempo, hoje não existe nenhum órgão metropolitano que implemente uma política de desenvolvimento econômico dos municípios e de capacitação técnica das prefeituras.

Os planos desenvolvidos ao longo da última década, assim como aqueles que estão se iniciando, colocam sempre como prioridade a integração das ações, envolvendo as prefeituras municipais. Se os documentos legais analisados mostram uma certa adequação a este envolvimento, a realidade da administração pública local mostra um grande caminho a ser vencido. Sem a integração das várias instâncias, certamente os projetos em curso, por mais vultosos que sejam os investimentos, correm o risco de perderem em eficácia. A questão da modernização e da democratização da gestão local se coloca assim como fundamental para o desenvolvimento das políticas ambientais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.